

## 保育職業病認定闘争の意義と課題

—— 1960年代～70年代の保育運動・保育労働をめぐって ——

西 垣 美穂子

### 〔抄 録〕

1960年～1970年代は戦後の混乱を超えた後、1950年代の朝鮮戦争による日本経済の復興と経済成長を遂げ、「戦争は終わった」と1956年の経済白書に明記された時代から、高度経済成長に突入し、国民生活、産業構造は大きな変貌を遂げた時期である。

保母の職業病は、1960年代以降に、児童福祉施設の保母の間で頸肩腕症候群、腰痛などの一連の職業性疲労の蓄積による疾病が広がり、流産や異常出産などの母性破壊が深刻化した。社会問題となったが、職業病として認定されるまで長い職業病認定闘争が行われた。その背景には職制を通じて処理されたり、健康保険で自己処理されており、病気はほぼ100%「私病」として扱われていたためである。

健康と労働の関わりは60年代以前から論じられてきたが、保育の分野で本格的に保母の労働と健康をテーマに実態調査が行われたのは1960年代後半からである。健康と労働をテーマにその実態が調査されることで、保育労働が持つ特異性や保母の働く権利、保育労働の専門性に保育者自身が気づいていった。さらに保育所に対する新たな保育要求の増加などを背景に、より良い労働環境と保育内容実践を目指して、保育労働運動へと展開していった。また他の労働運動にも保母が労組を通して関わる中で、職業認定と保育運動への新たな方向性を構築した。

本論では、職業病認定闘争が行われた1960年代から70年代に着目し、その意義と課題について考察する。

キーワード：職業病認定闘争、保育労働、保育問題研究会、労働組合、労働災害

### は じ め に

労働災害や職業病とは、「生産に従事することによって発生した健康破壊」<sup>1)</sup>であり、それに付随した人災である。資本主義社会において労働者が自らを労働資本として、資本家と労働契約を結び、「一定の合理的な限界」の中で働くことは求められるものであるが、自らの心身

を破壊するために労働に従事するのではない（須田，1973）。

我が国で労働災害・職業病の対策が行われたのは、明治8年の「官役人夫死傷病手当規則」、明治23年の「鉱業条例」、大正5年の「工場法」の施行である。工場法により業務上災害のみの対象から業務上疾病にまで拡大したものの、業務上疾病とは急性の重金属中毒や化学物質性中毒及び外傷性疾患とかなり限定されたものであった。これは慢性的、長期に治療が必要な疾病は対象とならず、その認定は昭和5年のけい肺を業務上疾病と認定した内務省社会局通牒からである。これは労働と疾病の因果関係が直接結びつかず、またその発生が間接的である疾病は、高い罹患と多くの死亡者を出しながらも長期間に渡る認定闘争によって業務上疾病として認定されてきた（須田，1973）。そして戦後は、労働者災害補償保険法の施行により、労働災害・職業病対策は、補償制度へと発展したが、労働基準法施行規則第35条の36種類の業務上疾病の多くは皮膚炎、凍傷、中毒等の急性疾患であった。一方で白ろう病、慢性二酸化炭素中毒、頸肩腕症候群などの慢性疾患に対しては、「労働者側に業務起因性の立証責任が負わされるため」<sup>2)</sup>に、労働組合を中心とする長期間の運動が求められた。

戦前、戦後と続く労働災害・職業病対策は、外傷、急性疾患とその対象を拡大させたが、慢性的経過をたどる労働災害・職業病については、高い罹患率と長期間に渡る業務と疾病の因果関係を立証する研究・運動が行われることによって業務上の疾病として認定されてきたのである。

本論では、労働災害・職業病の全体像<sup>3)</sup>について論じるものではなく、保育労働における職業病認定への闘争とそれがもたらした意義と課題について考察する。保育労働の認定闘争についても、他の労働災害・職業病認定への運動・研究に大きく影響を受けて行われてきた。保育職業病認定闘争は、1960年代～70年代に大きく前進し、保育労働者と労働組合が、保育労働者の人権、保育労働環境の保障を求めて「闘争」した。そのため、本論ではこの時期に限定をしながら、保育労働職業病認定闘争について考察する。

保育者の劣悪な状況については、現在に始まったものではない。保育者の労働現場が「職業病」として公的に認定されるようになる過程があり、しかも保育者が自身の労働の中で起こる様々な問題に対して、客観的に捉える視点を他の労働運動や学習会、研究活動を通して行ってきたことを問い直す必要がある。そこで保育労働の職業病認定闘争について考察することを本論のテーマとした。

保育労働の認定闘争について述べるうえで、1960年代～70年代の労働災害・職業病についても一定の整理が必要となる。既に1958年に労働科学研究所が行った調査で保育所保育士の健康実態について、公表がされているが、1960年代から1970年代として時期区分を設定したのは、他の職業病闘争とともに保育所保育士の職業病認定闘争に向けての運動が、最も多く行われ、そのことが1980年代以降の認定へとつながる大きな時期だからである。

さらに当時のわが国の職業従事者の賃金や環境、女性労働について整理し、それらの状況の

中で保母がどのような位置づけであったのかについても明らかにしながら、保育職業認定闘争をめぐる意義と課題を明らかにする。また本論で取り上げる保母は、職業病認定闘争は保育所を中心に行われたため、保育所保母を対象とする。

## 1. 保育労働の位置づけ

### (1) 保育労働とは何か

保育労働研究については、現在、保育者の労働実態に焦点を当て、その労働環境が非常に劣悪な状況に置かれているものとして、丁寧に描き出した調査<sup>4)</sup>や、保育労働を感情労働と位置づけ、保育者の専門性ととも明らかにした研究<sup>5)</sup>等がある。現在の保育者の労働について、その実態(勤務実態、労働形態等)を明らかにし、保育士が子どもの発達保障だけではなく、保護者や家庭、地域に対する支援も行っているのが保育者であり、それが「子育て」とは異なることを描き出している。

しかしこのような研究・調査が行われる一方で、保育者の労働環境は保育制度改革とともに、益々悪化している。それは非常勤化率の上昇、低賃金、長時間労働の増大等、保育労働者の環境を著しく脅かし続けている。

保育労働は社会福祉労働の中に組み込まれるのか、それとも教育労働か、また保育労働そのものの固有性については、様々な議論があり、統一をされていない。吉川氏は、保育現場の保母の実態を明らかにしながら、「社会発展に合わない古い奉仕的精神と婦人労働者の社会的地位の低さから、保母を劣悪な労働条件に追い込んでいる」<sup>6)</sup>ことを述べ、日本の政治の中で保育所の労働条件や保育条件を見つめなければ、正しい保育のあり方も真の人間教育も生まれてこないであろうとしている。それは、労働条件が守られ、保育者が働く権利を行使することができ、民主的な保育所運営がなされるのであれば、保母は保育の中で豊かな人間性を発揮し、「すばらしい幼児教育者」として実践することができるとしている。

鷺谷氏は、保育者は自らの労働力を経営者に売っている労働者であると位置づけている。小倉氏は鷺谷氏の視点について同意しながらも、「保母は労働者である」ことをしっかりと認識しながら、保育内容やカリキュラム、保育技術に「追いつまられる」のみではなく、「社会科学的な視野」が必要としている(小倉, 1967)。さらに保母が労働者としてみるのがなぜ必要かについては、保母が自身は労働者であることを自覚することによって、子ども、保護者、生活の一部、一側面だけを捉えがちになることから、労働者であることを意識することによって全体像を見ることができるのである(小倉, 1967)。保母自身も労働者・生活主体者であり、保護者も労働者であり生活主体者であること、そして子どもたちはそれらの関わりを持って生きていることを認識することで、他の労働者との関係や状況を知り、さらに保母の労働とも関わっていることについて気づくことができるとしている<sup>7)</sup>。

つまり保育者が労働者であること、権利主体であることへの認識を保母たちへ喚起するための保育労働論の展開が多くなされてきた。

また同時期に、社会福祉労働や社会福祉専門職とは何かについては、1970年代からごろから盛んに研究がされ始めてきた。その背景には、「社会福祉士法」成立をめぐる動きがあり、同様に保育の分野においても、「保育士法」制定について検討がされ始められ、保育者の専門性をめぐる議論へと展開していく。

## （2）保育労働運動をめぐる時期区分

保育労働運動をめぐる状況について、様々な保育労働に対する認定闘争が各地で行われてきたが、第三期に分けることができる。矢沢氏<sup>8)</sup>による時期区分によると、①革新自治が成立した当初を第一期、②労組の方針変化に支えられた発展期（第二期）、③1974年以降の地方自治の財政危機に直面する第三期に大きく分けている。

東京の保育運動を例として挙げると、第一期は革新都政が誕生した1967年ごろには、それまでの保育労働者と保育要求の切り捨てを行ってきた政策から、乳児保育、長時間保育を積極的に受け止め、福祉・保育を最重要課題として位置づけた。この時期は、保育労働者は自らの要求で運動を起こし、地域住民の保育要求との間で多くの課題があった。しかし、保育労働者の犠牲で成り立つことのないように、保育理念、保育所の社会的役割等について啓蒙していく活動が行われていた。

第二期は、保育行政から障害者・高齢者などの他の福祉行政に重点が置かれつつあったことである。第一期での活動が大きく成長・発展し、保育園部会等の組織を通して予算要求を行っていった。さらに地域住民の保育要求と統一していく方向へと活動された時期でもある。

第三期は、高度経済成長が破たんしたことにより、行政が危機的状況となり、保育行政が都・県単位で行われてきたものから、区市町村行政として位置づけられ、革新自治から保守へと移行した時期である。

保育者自身が保育労働環境の歪みに気づき、それが一個人が抱える課題から、保護者・地域住民の保育要求と結びつき、保育労働改善を求める運動へ、そして不況に伴う労働運動の枠組みの再編となり、1980年代を迎える。

## （3）1950年代の保育関係諸団体の結成と保育労働運動の萌芽

保育労働への意識は、1960年代から急に誕生したものではない。1950年代の保育実践や調査を通しながら、1960年代の労働運動へと継承されていった。50年代にもすでに保母の健康（疲労）について着目されており、「保母の仕事は疲労度が高い」職業であることが明確になっている。

#### 1) 東京保育問題研究会 (後の保育問題研究会)

東京保育問題研究会の結成は1953年2月である。戦前の保育問題研究会の再建という名目で精神を受け継ぎつつ、新しい研究活動に着手した。初期の6年間は戦後の保育問題研究会の土台を作った時期である (『伝えあい保育25年』, 1983)。

第1回目の準備会の討議の中で、今後の研究会の方向性が議論されている。研究メンバーにアンケートを配布し、様々な意見を尋ねている。その項目の中の「研究内容に就いて」で「二、教育者 a 保母の問題 b 技術面」が出されている。また「ロ、経営 a 保育施設の運営 b 設置基準の問題」といった保育労働に関わる箇所が出されている。会の共通の論点は大人の指導と子どもの自発性との関係をめぐるものであった (前掲書, p. 24)。

さらに1953年10月には、「理論実践部会」が組織されたのを皮切りに、1955年末までに6つの分野別研究会が設置され、研究体制が整備された。その中で保育懇談会 (1954年1月から発足) は東京保母の会、子どもを守る会との連絡ならびに働く女性の諸問題を解決する会として、発足したが性格があいまいで発展できず、数回の研究会をもっただけで消滅した。

その後、保母や保育者としてに関わるテーマが取り上げられるのは、1956年から1958年で「保育者問題の自覚と仲間づくりへの努力」がなされた時期である (前掲書, p. 27)。「保育内容の向上」のために、保育者自身の生活環境を向上させなければならないことを掲げ、「保育者自身の集団的なつながりのないところは、正しい子どもの集団を生れない」 (『会報18号』) としている。再建をはたし、活動が軌道にのってきたこともあり、自分たちのあり方を見直す問題意識が育った。以下は、会報に掲載された保育労働に関するものである。

#### 1956年9月～12月号：「保母はどのくらい疲れるか」

労働科学研究所の保母の疲労調査の結果が出され、他の産業労働者との比較で保母の仕事は労働密度が高く、労働時間が長く、疲労度の高い労働であることが明確となった。

保母の労働問題の背景として、保母の無自覚の問題がある。同年の会報に「自分たちのおかれた『社会的位置』をもう一度考え、保母の生活の向上の具体的方途を見出」と会報編集者が研究所の調査を掲載したのは、保母自身が労働問題を自覚し、その状態を打開する方向へ持っていくことを意図したからである (『伝えあい保育』, p. 27)。

#### 1957年12月～1958年1月号：レポート「保母と休日」軸屋きぬ子氏

保母の休日は、その大半を寝坊と雑用、保育の勉強等、平日にその不足を埋めることができないため、そのことに大半を費やされている実態と、保育から離れたレクリエーション等がないというものであった。軸屋は、休日は人間性を豊かにし、社会人としての意識を高め、明日の保育へのエネルギーとなるものであるから、保母が休日をゆっくりと謳歌することができるように、努力しようと述べている。



その後の1958年11月には第4回総会が開催され、分科会の中で保育政策と保育運動の問題が取り上げられたが、11月に「保育政策懇談会」がもたれ、1959年の第5回総会にて「保育政策部会」に発展した。保育政策懇談会は、1959年12月に保母の労働調査に取組、「保母の生活白書」にまとめている。

## 2) 童謡デモに見る保育労働（全社協保母会）

童謡デモは1957年1月19日に、保育所の措置費の国庫負担率8割を5割に減らすことで、前年度保育所関係費24億円から7億円に削減しようとする大蔵省原案への反対運動である（宍戸，1980）。全社協保母会と各団体が協力しながら運動を展開し、19日に童謡を歌いながらデモ行進を大蔵省前で行い、陳情を行った。保母が行った5つの陳情の中に、「保母の給料を引き上げ、盆、暮のボーナスが出るようにして下さい」、「保母にも時間外勤務の手当が出せるようにして下さい」が含まれていた。保母が自らの要求を高く掲げて、社会的行動を起こしたのは史上はじめてのことであり、保母自身にとっても、因習的な保育から出て、要求を訴える力、組織の必要性、仲間同士は団結できる確信を体得したことは大きく、かけがいのない成果であったとしている（宍戸，1980）。

その後の活動は、保母組織として保母の生活や労働改善に大きな関心を払い、実態調査を進め、問題点を明らかにし、労基法研究会をつくり、1962年に「保母として要望する修業規則の骨子」を発表、労働条件の改善の足掛かりとした。

保育者自身の労働環境に対して関心を持ち始めたのは、近年のことである。それまでは保育者は戦前の社会事業における「慈善」活動としての保育実践という位置づけであった。児童福祉法以後に制定された、最低基準も現在よりも低く設定されており、その中で保育実践が行われてきたが、保育者の過労や体調不良で保育所を辞めざるを得ない実態は、1947年から既にあり、保育関係者の中でも認識されていた。

保育者がより良い保育とは何かを考えていく中で、自身が従事している保育環境に目を向ける必要と、そこでの課題に気づく中で、自身が置いている労働環境と保育実践は密接に関係していることを理解していく。これまで保育者が労働環境の劣悪さを置き去りにすることで、保育の質を上げようとしていたことが、保育者を子育ての範疇から抜け出せず、専門職であることから、社会的にも保育者の意識としても、遠ざけていることに気づいていくのである。

さらに同時期に、認定闘争に向けた教育学習活動として横断的に学習・交流会が全国的に、産業を超えて行われていたことは、興味深い。保育者が認定闘争を行う中で、これらの教育・学習活動や、他の組合の取り組みや職業病認定に向けての運動から学んでいた。保育者の労働に直結するところでは、全国保育問題研究会・保育合同研究集会の1960年から70年の研究活動も行われている。

まず全国規模、単産、単組、地域共闘等の様々なレベルで組織化され、労災職業病問題につ

いて教育・学習活動が行われたのは、1960年代後半からである(阿久津, 1972)。1966年には金融共闘が開催した職業病対策全国交流集会が、1967年には産業を超えて全国集会に発展した。

さらに保育所でも労働組合の組織化が進められ、保育所で職業病認定闘争として最初となるとなる蛇草保育所のT保母によって、1967年に訴えが行われた。

## 2. 1960年代～70年代の労働災害と職業病

保育者を取り巻く労働環境が他の職業とはもちろん異なるが、保育者が抱える労働の課題と、他の職業の労働実態への課題について、切り離して考えることはできない。保母の労働実態について考察するためには、当時の日本の社会問題となった労働災害と職業病についてその実態を整理する必要がある。

「資本主義的企業経営は、技術革新による労働生産性の向上を追求する」が、「労働災害と公害の増大につながる」ものである<sup>9)</sup>。産業革命以後、徒弟制による生産から機械制そして、国民経済へと移行する中で技術革新が進み、生産力水準も高まった。労働者は、労働市場の中で資本家によって雇い入れが行われ、生産労働を担うように期待される。資本主義的な経営は、その力がある限り生産性の向上に傾き、しばしば生産労働を担う労働者の安全と健康を危機に晒してきた。それは、第一に技術革新による新しい生産設備や生産方法の導入がもたらす労働災害・職業病、公害の発生がある。第二に資本主義競争下での技術革新の前進は、生産設備や装置の大規模化、精密度の高度化が進むことで、重大災害の頻度を増やす。第三に、資本主義下の経済活動は、労働災害や公害の発生を防止するための設備を、利潤の追求のために抑止する傾向にある<sup>10)</sup>。

つまり経営者側には労働生産性を高く求められ、また求める一方で労働者に対する労働災害や公害を生みやすくしている。このような結果を招くことを未然に防止するために、また発生した場合は、労働災害や職業病、公害に対する補償が適切に行われるために、労働組合や労働運動がある。

1960年代から、石炭から石油へのエネルギー転換など技術革新が行われ、様々な産業が機械化、自動化などで急速に進展していった時代である。いわゆる高度経済成長期に突入し、産業転換が行われた。その背後に多くの職場の中で、労働環境や労働形態が大きく変わり始め、その結果、「新しいかたち」の労働災害と職業病が激増し、労災・職業病闘争が本格的に取り組まれはじめたのである(池田, 1980)。特に労災・職業病を象徴したものとして、三井三池炭鉱と国鉄の重大事故がある。大惨事となった1963年の三井三池炭鉱の炭塵爆発では458人の人命を奪い、841人の負傷者を出した。また国鉄の鶴見の重大事故では、161人の死者と74人の負傷者を出している。さらに三池では救助の遅れによってCO中毒による患者を1,822人も発

生させ、長い間、後遺症に苦しむ人々を生んだ。これらの事故は、「防止可能」であったにも関わらず、発生した背景にはまさに会社と監督官庁による「企業犯罪」、「階級犯罪」によるものであった（池田，1980）。

またこれらの大災害は典型的な労働災害であるが、他の産業においても続発していた。1960年代には、業務上の災害と認定されたものだけでも、（実態を！）。同様に「新しい職業病」も顕在化しており、女性が多く従事していたキーパンチャー、電話交換等の一般事務や保母、看護婦等の間で頸肩腕症候群が発生し、重量物を取り扱う業務、新聞や郵政の労働者の間で腰痛が、林業労働者の振動障害である白ろう病が、化学物質による中毒やガンも多発している。

この時期の職業病の特徴の一つに、労働災害・職業病としてはっきりとした形がわからない首や肩のコリ、腰の痛み、胃腸などの内部器官の調子が良くない、体全体のだるさなど、健康障害を訴えるものも多くを占めた。

1960年と65年に労災保険法が改正された。1960年の改正では重度の身体障害者に対する長期傷病補償や労働能力が完全に喪失した労働者に対する長期給付金の支給等が改善された。そして1965年の改正では、三井三池炭鉱の大災害を経て、労災保険給付の全面的年金化について検討を行い、全面改正を行った（古川，1985）。今日の年金を中心に置いた保険給付はこの時に体系作られたのである（古川，1985）。

さらに1970年代に入ると、労災・職業病に対して具体的な成果として結実していく。「企業補償協定の締結、民事損害賠償における債務不履行責任や元請責任についての法理の確立、労働者の業務上外認定基準の破綻等々のいくつもの目ざましい前進を勝ち取った」<sup>11)</sup> という結果を残している。しかし現在に至っても、1960年代以降の労災・職業病の後遺症や、新しい職業病や働き方について社会問題となっている。

特に1960年代は労災・職業病認定闘争の中で重要な時期である。1960年代は地域開発政策、経済政策の展開により、国民生活の破壊や国民の生命や健康に対する安全性を無視した政策、生存権の侵害が顕著となった。先に述べたように、これが1963年の三井三池炭鉱や国鉄の事故を引き起こした。1960年代後半には、労災職業病は全産業で未曾有の発生となる（阿久津，1972）。それは白ろう病、腰痛、鉛中毒などであり、労働過程の中で発生し、労働力保護が労組運動の基本的課題となっていく（阿久津，1972）。

さらに戦後の日本国憲法、労働基準法の制定により、生存権規程がなされ、労働者の権利について大きな拡大を見る。しかし産業構造の変化と資本側の生存権の無視によって、労働者の基本的な権利が侵害されていた。それが1960年代後半はより、基本的な労働過程に着目しながら生存権要求を「労働基本権、労働権とかかわりあう権利構造の結節点に位置する凝集的な問題」<sup>12)</sup> として提起していくのである。つまり、労災・職業病の問題は、個人に対する国、企業による補償という問題から、生存権・労働権を現代の資本主義体制に対して統一的に問う契機ともなった（阿久津，1972）。



### 3. 1950年代～1970年代の保育所を取り巻く現状と保育問題

では保育所を取り巻く状況はどのようなものだったのか。1950年から1953年の朝鮮戦争の特需により日本経済は復興し、1956年の経済白書に「戦後は終わった」と明記されるほど、目覚ましい経済発展の最中であった。1970年代前半まで高度経済成長の時代であり、都市部への人口集中、核家族化、女性労働者の増加を背景に、保育所需要が拡大した。特に乳児保育と長時間保育の要求が増大した時代であった。

#### (1) 婦人労働者の増大と産業構造の変化

1947年の児童福祉法が成立以後、制度に則った保育制度が誕生した。1960年以前は、子どもの生活と成長、保護者の労働を助ける保育施設づくりがめざされ、高度経済成長期に拡大する働く母親を中心とする保育所作り運動への準備期となった（松本、2013）。

また女性は家庭に入るという価値観が依然として根強いものがあったが、近代家族制へと移行する時期に入る。産業構造の変化も始まり、特に農業を主とする封建的生産様式から、機械制への移行は、大家族化から核家族化へとシフトした。そして朝鮮戦争によって経済復興をした後、サンフランシスコ体制に入り、急激な資本蓄積と急速な生産の中で、婦人労働者を不熟練労働の中に引き入れ、安価な労働力として資本に利用する方向へと向かったのである（橋本、1992）。婦人少年局によると、1958年には626万人、1968年には1000万人以上へと婦人労働者が増加し、全労働者に対する婦人労働者の比率は、1958年には30.8%へと増加し、3分の1にまで達している（婦人少年局『婦人労働の実情』）。なお、夫婦共働きが3倍に増加するのは、1960年から1972年にかけてである。表1は1960年までの婦人労働者の推移と平均給与額である。また表2は、農林業従事者の減少の推移である。

さらに婦人労働者増加の背景には、不熟練労働力分野の拡大と合わせ、農村婦人が賃労働者へ、労働者家計の窮乏がある（橋本、1992）。これは資本の拡大を背景として、高い物価、重税政策、低賃金政策によって、労働者家族が様々な職種・就業形態に従事し、その中で婦人労働者の増加を促していった（橋本、1992）。そしてこれらを要因として、婦人の働く権利を守る運動、保育所要求運動が発展した。

表1：婦人労働者の推移と平均給与額

	総雇用者数 (万人)	女子雇用者数 (万人)	同左指数	女子の割合 (%)	30人以上企業平均給与月額(円)	
					男	女
1947年	1,256	332	104	26.6	2,241	972
1950年	1,251	317	100	25.4	11,143	5,184
1952年	1,421	390	123	27.4	16,782	7,533
1954年	1,614	451	142	28.1	20,825	9,252
1956年	1,824	539	170	29.5	23,954	10,160
1958年	2,031	626	197	30.8	25,051	10,616
1960年	2,269	695	219	30.3	29,029	12,414

（出所）伊藤康子『戦後日本女性史』より労働省婦人少年局『婦人労働の実情』（各年）

表 2：農林業従事者の減少

		全産業	農林業	非農林業
1956 年	男	2,467	764 (31.0)	1,704 (69.0)
	女	1,730	797 (46.1)	933 (53.9)
	合計	4,197	1,561 (37.2)	2,637 (62.8)
1960 年	男	2,629	612 (23.3)	2,018 (76.7)
	女	1,807	661 (36.6)	1,146 (63.4)
	合計	4,436	1,273 (28.7)	3,164 (71.3)

注) 単位は万人。( ) 内は構成比

(出所) 諏訪きぬ「第 6 章高度経済成長と保育要求の高揚」『保育の歴史』より総理府『労働力調査』より抜粋

## (2) 子どもを取り巻く実態

このような新しい政治体制に珍しい形態となつて行われたのが、総理大臣召集の児童憲章制定会議によって制定された 1951 年の児童憲章である（鷲谷，1981）。この背景には、児童福祉法など児童関係の法律が次々と制定されたが、浮浪児や少年犯罪、児童の人身売買が増加しており、児童福祉、児童の権利についての国民への約束であるとしたものであった。この評価にあたっては、1952 年に誕生した日本子どもを守る会が運動体として、児童憲章の完全実現を図ることとした。

しかし、児童憲章は法的拘束力がなく、1950 年代は戦後の復興期から徐々に立ち直りつつあったものの、窮乏した日本社会の現状はまだ払拭されていなかった。完全失業率は 1953 年で 71 万人に達し、労働運動が各職場で活発に展開されていった。

子どもたちは、街頭年少労働者、不就学児童、長欠児童が多数を占め、浮浪児や家で少年も多く存在した。1953 年の東北の冷害は、大量の欠食児童が発生し、特需で栄えた石炭産業衰退に伴う閉山等で、欠食児童と長欠児童が急増した。

## (3) 1950 年代以降の保育問題の特質

寺脇氏は、このような状況下で発生する保育問題の背景に、生活全般の構造的変化があるとしている。さらに 1955 年以降の高度経済成長政策における保育問題の特質を次の 4 点<sup>13)</sup>にまとめている。

第一に、生産力の発展と資本の集中によって生み出される「消費の強制」と生活水準の問題がある。労働者は自分と家族の生活を維持するため、一定の生活水準を保たねばならず、夫婦共働き、超過勤務労働、二重労働、内職などの所得増大のための努力が一般化し、婦人の労働市場への進出によって育児・保育機能は社会化されざるをえない。

第二に、高度蓄積の強行が招いた労働力の流動化により、農村人口の激減、都市部への人口集中が引き起こされ、過疎問題と都市問題に代表される地域と生活破壊の問題である。国・地方公共団体は、資本のための工場誘致を優先させ、労働者階級に必要な施設・サービスを犠牲させることによって利益を上げた。このため、保育をはじめとして保健・医療・老人福祉・障

害者福祉などにかかわる施設やサービスは著しく不足し、交通事故による死傷の増加や各種の環境汚染・破壊が進行し、子どものための自由な遊び空間は消滅する。保育所は不可欠な施設となる。

第三に、労働力流動化による家族構成と生活形態の変化により、家庭の労働力の不足と育児代替機能の減少の問題が浮上する。都市の核家族化とそれによる世帯分離、農村の若壮年層の流出・出稼ぎによって生じた婦人労働や高齢者層への農業労働の依存などがそれにあたる。

第四に、生産点、すなわち労働の場それ自体も変化をとげ、労働環境・職場環境の変化が、著しい。労働の場そのものが環境条件からして、子どもの育児・保育・遊び場とはなりがたいものになった。大人の労働の場が子どもの遊び場の一つとして機能していたことや、育児・保育の一部もそこで可能であったが、都市における自営業者層であっても、そのような余裕がなくなり、保育要求が強まっていった。

#### (4) 保育所数・職員数・児童数の推移

さらに保育所行財政について、表3と表4に各年の保育所数、児童数、保育園職員の推移である。

表3：保育所および入所措置児童数の推移

	保 育 所 数			入所措置児童数
	公 立	私 立	合 計	
1950年	1,000	2,684	3,684	236,327
1955年	4,269	4,123	8,392	599,887
1960年	5,572	4,281	9,853	643,288
1965年	6,907	4,292	11,199	
1970年	8,817	5,284	14,401	

(出所) 各年 厚生省「社会福祉統計」

表4：保育園職員の推移

	1951年4月	1957年12月		1966年12月	
		専 任	兼 任	専 任	兼 任
施設長	3,654	4,509	4,392	7,250	4,320
保 母	13,340	29,225	74	44,940	89
医 師	3,778	295	8,764	174	9,986
看護婦・保健婦		15	112	75	60
栄 養 士		84	49	309	314
調 理 人		6,716	172	10,699	270
事務職員		519	809	736	822
そ の 他		4,903	315	5,420	254
書 記	1,798				
小 使	2,423				
総 数	24,993	46,266	14,687	69,603	16,115
保育園数	3,962	9,138		11,619	
在籍児数	341,846			869,931	

(出所) 1951年は、高田正巳(1951)『児童福祉法の解説と運用』時事通信社、1957年と1966年は『社会福祉施設調査報告』より

保育園職員の数が10万人を超えるのは、1970年代ごろからである。1951年、1957年、1966年と年々顕著な増加を示している。また1973年と比較すると、職員数は1951年から7倍に増え、保育園数・在席児数も比べると4倍強、となっており、大幅な伸びを見せた。また保母だけではなく、調理人、看護婦・保健婦の増加も注目される。表5に、東京都の保育園職員数(専任)を示した。これは都の積極的な保育対策の推進の結果であるといえる。

しかし一方で、保母は児童福祉法施行令第13条および最低基準第8条において、一定の資格を有することが必要となっているが無資格保母の問題がある。1953年に、「最低基準に定める保育所の保母の特例に関する省令」によって、3分の1の範囲まで許容されている。

1973年の『社会福祉施設調査』では、公立保育所で資格者58,597人、無資格者2,427人、私立で資格者33,297人、無資格者7,811人となっている。同年で、無資格者保母が多い都道府県・指定都市は横浜がもっとも多く233人(26.1%)、最も少ないところで鳥取県13人(1.7%)となっている。1970年に入り、以前として3分の1を超える無資格保母を上記の法令を違反して雇用していた保育所は相当数にのぼっていた。

労働時間、労働条件等の調査報告については、1970年代以降に労働省が全国的に行ったものがあるが、50年代では日本福祉大学の近藤浩一郎が研究チームで「保育所保母の実態について」で、大規模な調査を行っている<sup>14)</sup>。しかし個別の調査研究に特化したものが多かった。

池田きみ枝は、保母の仕事について労働基準法から見ている。この中で、企業で働く女性と比較したときに、明らかに保母は格段の差があるとしている。実労働時間は8時間制を原則としているが、実質上、変則的な勤務となるため、これを守ることが難しい仕事であること、9時間から10時間の労働時間になっていること、1時間の休憩時間もほぼとることができず、保母の人員に余裕がないため、交代制をとることが難しいと指摘している。

給与の面では、男女同一賃金が原則となっているものの、現実の初任給は差がないが、年数を経るにつれて開いてく。この背景には、女子は扶養者をもたない未婚者が多いこと、重要なポストにつけず職場の地位が低いこと、しかも保母の賃金は他の産業と比較すると、最低賃金となっている。初任給が他であれば、6,000円から7,000円であるが、3,000円という程度であ

表5：東京都の保育園職員(専任)の推移

	1956年12月	1966年12月	1973年10月
施設長	305	499	988
保 母	1,627	3,398	12,290
看護婦・保健婦	12	9	318
栄養士		45	155
調理人	258	562	2,337
その他	332	573	1,071
計	2,601	5,175	17,233
施設数	415	603	1,087
在籍児童数	34,317	53,573	113,219

(出所) 上野悦子(1975)「第1章 保育」『児童福祉行政の焦点』p.143

る(池田きみ枝「労働基準法からみた保母の仕事について」)。

#### (5) 保育所運営費について

保育所建設に必要な経費は、公立の場合、児童福祉法第52条および同施行令15から17条で国が建設費積算額の二分の一ないし三分の一を負担するとされた。

1949年度予算で52ヶ所分の約2,084万あまりを形状、実施されたのは64ヶ所で約2,807万あまりである。1ヶ所平均40数万円となっている。これは規定に基づき行われており、1953年まで続いている。この時期の保育行政の大きな課題は、国庫補助件数をいかにして大幅に増やすのかということにあった。

しかし、1953年12月に厚生省は都道府県知事宛に児童局長通知「保育所の認可等について」を発し、保育所抑制製作の具体的方向性を明示した。さらに1955年12月には「保育所の認可について」で「保育所の認可要件を詳細に指示し、設置認可の内議のとき厚生省において実質的な審査」を行うように示した。

1954年以降の「保育に欠ける」の条件制限を、単に通知にとどめるのではなく、徹底する方策として、保育所認可に内議手続きを持ち出し、保育所認可を行政レベルでチェックしはじめた(村山, 1975)。1954年度予算では、前年度よりも35件減の100件、送金額は7,894万円減の1億8,900万円に削減された。しかし1ヶ所の平均補助額は前年度と比べると、189万円であったが、ニーズが高いため、346ヶ所が補助を受けることとなり、補助額3分の1の54万6,000円であった。保育所抑制のために、1958年から1964年までに年間200ヶ所台におちこんでいる。

#### (6) 人件費について

厚生省は1948年12月に児童福祉施設最低基準の施行にともない、「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件」の通達を発した。運営費の支払いについては、「収容人員に応ずる月額制」を採用し、施設全体を恒常的に保障していくという収容定員制の考えを放棄した。そこで示された人件費の積算額はきわめて低い。

園長は平均5,263円、保母2316円、期末手当ゼロとなっている。当時の公務員平均給与は6,308円であるので、はるかに低い。しかも保母の給与額は公務員最低月額給与3009円にもはるかに及ばない(村山, 1975)。

1950年のシャープ勧告にもとづく平衡給付金制度の実施にともない、保育所措置費も他の児童福祉施設に対する措置費とともに平衡交付金に編入され、その費用の運用については自治体にまされるようになった。しかし地方自治体が財政支出をおさえようとしたことにより、児童福祉施設に対する運営費の支払いが国の基準を下回り、多くの施設が経営難におちいたり、徴収金を多角し、措置児童を解除したり、富裕層の家庭の児童を入所させるなどの問題が生じ



た。改善の方向性が示されるのは、1958年の「保育所措置費改善」の実施からである。高度経済成長に向かう中で、保育需要の要求が高まり、婦人労働の効果的活用というねらいもあり、保育単価の充実も行われていき、60年代に突入する。

#### 4. 保育者の保育労働の内容と課題 —— 健康障害はなぜ起きるのか ——

保育労働者に求める役割のうち、労働基準法の位置づけでは保母は保健衛生業務となっている。合わせて、児童を安全に保護・養護すれば良いという考え方が保育所の成立過程の中で、根強く位置づいていた（川口，1974）。当時、制度上の課題も多いことも含めて、保育所の存立の重要性は、労働者の子どもたちを守ることだけではなく、発達を保障していくことに重点が置かれ、保育要求も女性労働者数が増加する中で、保育そのものが変化しつつあった。

保育者が置かれている労働環境と、社会的要請、親子の抱える問題との間に矛盾が存在し、かつての保育所が果たした役割では、その課題や要請に応えることができなくなってしまった。

1958年の保母の健康と労働の関係を調査した労働科学研究所調査の中で、①保母の疲労は受け持ち児童数の増加に伴って増えるが、保育児童の発達段階で異なること、②喧嘩の回数や児童のよそみが単独クラスの方が複数クラスの増え方よりも多いこと、③保母の労働は肉体労働であると同時にたえず多くの対象に注意を払う必要があることを明らかにしている。保育の実践内容、保育の施設基準が保育者の健康（肉体疲労）とどのように関わっているのかを見ていくことは、ただ保育者の労働環境への改善を要求するのではなく、保育者にとってその労働環境が身体的な疾病に大きく影響していることを明らかにし、労働環境への改善と保育の質の向上へと向かうことにつながっていく。さらに、保育者自身が身体的疲労を強く感じていることを認識し、それが保育を行う中で子どもたちのケガ、事故を引き起こす要因となることなど、保育実践の中で様々な困難さをもたらすことに気づいていく。

健康と労働の関係から論じていくことは、保母の労働実態と職業病の関係を表す上で非常に大きな指標となった。労働科学研究所以降の調査では、保母、心身障害者施設、老人病院の寮母等の全般的な健康破壊や職業病患者の多発、退職者の激増等が問題になった1968年から1969年<sup>15)</sup>の調査を見る。すでに1944年に東大阪市保母61名の頸肩腕症候群、腰痛の発生について、東大阪市職員組合と関西医科大学衛生学教室の疲労調査が行われている。1946年には、全国社会福祉協議会保母会と労働科学研究所との保母の労働負担に関する全国的アンケート調査が実施されている。その後も、京都、名古屋、川崎、尼崎、横浜、東京などで労働と健康のアンケート調査が行われている（細川，1974）。保母が身体疲労を訴えており、その深刻さを伺うことができる。

京都市職が保母294人に対して行った調査では、「その姿勢がもっとも苦痛ですか」という問いに対して、中腰（71%）、しゃがむ（12%）、立ち（62%）となっている。「疲れが翌日のこ

りますか」という問いに対しては、毎日(37%)、時々(48%)、生理不順(63%)、出産経験者のうち、早産、流産、異常出産が44%にも及んでいる。さらに京都市が民間保母(1,017人)では、異常出産は34%にもなっている。

全社協の保母会調査では、公立、私立の保母は疲労自覚症状、情意不安定症状、蓄積疲労症状について、主婦、他の有職者と比較して多く、睡眠時間は保母は最も少なかった。また「眠たくてたまらない」(公立62%、私立61%)、「朝疲れを感じる」(公立68%、私立65%)、「全身脱力感」(公立55%、私立56%)となっている。

東京北区保母会の依頼で神谷病院が行った検診で93名の保母のうち、「異常なし」36人(39%)のみであった。その他は、「腰痛・頸肩腕症候群」23人(25%)、「声帯異常」12人(13%)、「胃腸障害」14人(15%)、「高血圧症」12人(13%)であった。

その他、徐々に健康と労働を捉える視点から調査が行われる中で、1971年には、東大阪市で保母全員の健康診断が市の行事として初めて行われた(細川, 1974)。その診断結果をもって、東大阪市は毎年1回の健康診断を行い始め、医療を必要とするほどの症状の保母は治療につなげていき、減少していった。一方で腰、手指、足などのだるさ(休養、睡眠、体操、入浴、マッサージなどの処置が必要で医学的所見を認めない)を訴える保母の減少が見られず、疲労対策、予防対策の不十分さが課題であった(細川, 1974)。

保母の検診から充実した医療や予防体制の構築、労働条件の改善を図っていく動きを見せたが、なかなか保母の職業認定が行われてこなかった。それは保母の仕事や保育労働の特異性があり、他の労働の認定基準と合わない側面がなかなか厚労省等の行政側に認められなかったからであろう。しかしそれだけではなく、保育者にとって子どもは重くない、手指をとくに使わない、よって保育は重労働ではないという認識が広く行政側にあり、職業病認定が遅々として進まない現状を生んでいた。

では実際の保育者の仕事内容と労働とはどのようなものであったのか、次にみていく。

#### (1) 保育者の仕事と実態

具体的に、当時の保育者の労働として、①保育計画の策定、②生理行為の補助、③教育的援助、指導、④自由遊びの組織化と保安、⑤準備・整頓・掃除、⑥安全衛生および健康管理、⑦保育の記録・家庭との連絡、⑧行事の準備・開催・後始末などを挙げることができる(細川, 1984)。

また保育所の一日の流れとして、表6の通りである。保育所によって異なるが、尼崎のある保育所の実態である。

これ乳児担当保母が、1歳児6人につき1人、2歳児12人を3人で保育を行っていた時の内容である。保育は受け持ちの児童の年齢や、保母や保育所の方針によって行っている保育者の労働はことなる。また季節や日によっても違い、運動会、生活発表会、園外活動、誕生日会な

表 6：保育所の 1 日の流れ

時間	保育内容	保育者の労働内容
7:30	登所	便所、保育室の掃除、挨拶
8:00	室内自由遊び	布団干し、オシメ交換、見守り
9:00	乳児室内・幼児戸外遊び	父兄の応対、電話の受け答え
9:30	片付け、排泄、手洗い	片付け、おやつ準備
9:45	おやつ、体操	食べさせる、オシメ交換、洗濯、着替え
10:20	プール遊び	着替え、排泄等
11:10	食事	食べさせる、片付け・掃除等
12:50	午睡	寝かしつけ、着替え準備、職員会議、連絡ノート
15:00	起床	布団をあげる、オシメ交換、おやつ
15:30	おやつ	食べさせる、掃除、洗濯
	自由遊び	見守り、戸外での遊び
16:00	漸次、退所	父兄の応対、室内外の整理
18:00		カーテンを閉めて、閉所

（出所）兵庫保問研（1971）『保育者の労働と健康』より筆者作成

ど、行事などが行われる。さらに子どもの年齢によっても異なり、子どもの年齢が小さいほど、生理的補助（排泄、食事、着替え、片付けなど）や安全と健康に対する監視・配慮の時間は多くなり、年齢が高くなるにつれて、遊びや快適な保育環境作りの時間が増える。さらによりきめ細やかに行おうとすればするほど、労働時間内に行くことは難しくなる。

また保育内容の点検、効果、記録、保護者との連絡も、保育実践を行う上で欠かすことができない。保育時間に行われる子どもとの保育活動だけではなく、保護者と共同した保育作りを行っていく上で、保護者との話しあいを行っている。そのことも保母が時間内で行うことは難しい状況となっている。

その背景に、第一に当時の保育所の最低基準は、保母 1 人につき、0～2 歳児は保母 1 人つき子ども 6 人、3 歳児は保母 1 人つき子ども 20 人、4 歳児以上は保母 1 人につき 30 人であった。基準外では 60 人以下の保育所では非常勤保母は 1 人という配置である。これで見ると、100 人定員の保育所では常勤保母は 8 人しか配置しない基準となる。

また人員不足は、長時間の勤務を余儀なくされてしまう。1 日のうち、保母が全員そろっているのは 3 時間～6 時間、土曜日では 1 時間～3 時間という割合である。また保護者の長時間労働と不規則による影響もまた、保育労働の長時間化の要因となっている。

## （2）保育者の労働条件と労働負担

より具体的に保育者の労働負担と労働条件についてみていく。

労働の負担と考えられるものに 4 つある<sup>16)</sup>。第一に、背中を丸くしたり左右にねじらせて子どもを動かしたり、机や椅子を移動する動作がある。脊椎、上肢、下肢に負担を与えて、背筋、頸筋が傷みやすくなる。第二に、中腰やしゃがむといった同じ動作や姿勢の持続の繰り返しのため、腰、指、足に負担がかかり、だるさ、いたみを引き起こす。第三に、常に配慮の必要な

子どもたちの動作に合わせるために、不自然な動きや姿勢、緊張があり、疲労、子どもたちからの衝撃（抱きつき）による負担などがある。第四に、せまく、不安定で見通しの悪い保育所の内外で、子どもたちの安全への配慮に対して、緊張を強いられ、感覚、思考、情緒などの精神神経系などへの負担である。疲労が改善されにくく、慢性化しやすい状況を生み出す。

これらの4つの負担は労働条件によって軽くなったり重くなるものである（細川，1974）。それは先に述べたように、保母の数が少ないために机や椅子、子どもの数に対して1人の保母への負担が大きすぎることである。例えば、2人の保母で保育を行った場合、1人の保母が遊具と子どもを抱える回数は、平日261回、夏季135回である（細川，1974）。

それぞれ遊具の重さも異なり、子どもについては静かに保母に抱えられるのではなく、泣いたり、バタバタと動くことから、さらに負担が大きくなる。

また日本の保育環境は、保育室、遊戯室、午睡、食堂などが1つの空間で完結している場合が多く、机、椅子、布団、教材等のスペースが極めて狭い。そのため、危険度は高くなること、必要な机、椅子、教材等の持ち出し、片付けの回数は多くなり、負担が大きくなっている。

保育環境そのものが保母の健康や安全を考慮して考えられていないことも、保母の職業病を引き起こす大きな要因にもなっていた。

## 5. 保育職業病認定闘争の発展と課題

保育職業病認定闘争の視点として、① 保育園にいる時間だけではなく、全体の子どもの生活、地域から捉える仕事である。② 職業病は、労働者の権利の直接的で深刻な侵害である。③ 病気を起こさせない、病気になっても退職しない、業務の中で起こったため、事業者の責任で治療をさせることが原則である。④ 保育労働者の労働条件がいかにあるべきかという展望が必要である。これら4つを共通のテーマとしながら、闘争が開始された（流れについては、末に添付している表を参照のこと）。

保育職業闘争は、1967年に蛇草保育所のT保母の訴えから始まった（蛇草闘争）。ここでは、① 職場改善、② 人員の増員と適正配置、③ 特勤手当の増額を柱に、闘争が行われた。蛇草保育所が、1967年末～1968年4月にかけて、職場と地域の共同闘争を前進させている。

蛇草保育所は、同和保育所で運動の結果、新設をされたものであり、地域の大きな期待であった。しかし労働条件や保育条件は極めて劣悪であり、所長を通してあげる現場の要求や希望はほぼ放置されるという現状があり、この訴えを通し、初めて保母の健康破壊の実態に現場が直面したのである。

さらに蛇草保育所から始まった運動は、他の職業病認定闘争や運動も参考にしながら行われたが、逆にその後、行われたストライキ全体に大きな影響を及ぼしている。1968年11月に行われた公務員共闘全国統一ストライキの中で、1. 私病ではない（公務労働である）、2. 権利

闘争である、3. 雇用者の責任で完治させることについて意識させたことは大きな前進であった。また同年には第1回労災職業病一泊研修を開催され、大阪労働者の生命と健康を守る実行委員会も発足している。

しかし一方で、労働条件や環境改善、母性保護のための諸権利を確立する闘いの規定に、日常的な認識として、職場から一人の病気も怪我も出さない目的、意識的な健康を守る闘いが行われていなかった（山根、1974）。そのため、労働組合にとって基本的な日常活動への「新しい課題」を発見し、新たに「罹病者の会」を組織していく。

蛇草闘争の経験がストライキの中で広げられると、全保育所で職場闘争が行われた。① 時間内通院の保障、② リハのための「半日勤務」の都内保障を認めさせるという結果も出している。また罹病者を労働組合に団結させ、職業病についての全体の理解を深め、罹病者を軸に連絡会が包んで団結して病気をなくす闘いを前進させる基礎を固めていったのである。

しかし、闘争までは非常に長く、労働省が認定基準検討委員会保母の認定について審議を開始したのは、1973年4月のことである。

蛇草保育所以降は、1969年に5名の保母による地方公務災害補償基金に対して、「公務員災害の認定を求める」申請が行われ、1971年までの2年間の「慎重審査」にて「公務外の災害」へという残念な結果となった。それは、① 他に類例がなく、本件疾病を発症させる因果関係がない、② 保育現場の罹患者を把握していない、③ 私生活上の原因や本人の体質などの原因であるという結論であった。それに対し、保母たちは1971年10月に基金支部審査会に不服審査請求を行った。さらに1972年2月に公開口頭審査の開催の要求を行うが、審査会規則により拒否され、ようやく1973年5月に口頭審査が開始されたが、1974年になっても結論が出ないままであった。

そのほか、様々な地域の中で1960年～70年代末において、職業病認定闘争が行われ、労働省の基準の改正に向けて運動が起こされたが、最初に保母の職業病が認定されたのは、1975年の川崎市の公立保母であった。

一連の認定闘争の課題として、第一に労組がバラバラに運動を行い、全国的な視野で行われていないことが挙げられる。第二に、大衆闘争を背景とした組織的な動きにならず、申請者と支援者のエキスパートな闘争であったことである。

職業病に対する学習会や認定に向けての申請の勉強会は全国的に職業を超えて行われてきたが、実際の運動として組織化し、動いていく所では労働組合を超えて、つまり職業を超えて行われなかった。また申請をするかどうかで、運動を行うかどうかで決定してしまい、働く人々全体の課題、ひいては日本国民全体の課題にはならず、申請者―支援者側という形で進められていった。このことは1980年代以後の運動の揺り戻しにも大きく影響していく。



## 6. 1980年代以降への揺り戻し —— 認定闘争への振り返りと方向性 ——

1980年代に突入すると、1960年代から70年代に活発に行われてきた保育職業病闘争に対する振り返りが行われるようになった。その背景には、革新自治体から保守へと地方自治が変化していくこと、また国家・地方財政危機による福祉見直し・切り捨てへと向かう新しい情勢がある。

第一に、職場では自治体当局による労働強化の実態があった。一つは保母の欠員が補充されないまま、健康破壊や児童の保育条件の悪化につながっていることである。保母が結婚や育児、夫の転勤による退職、病気、産休・育休による場合などは、制度として保母を補充することとなっている。しかし、労組の監視、運動がないと放置したまま、補充がされない状態が生まれている(上野, 1982)。また労働時間延長の動きがあることである。労働時間の長さは、職業病認定闘争の中でも大きな課題であり、変則勤務形態を運動で勝ち取ってきた経緯がある。しかし、80年代に入り、政治的な動きとして「住民の保育時間要求にこたえる」ことを盾にして、住民と保育者の間を分断させる動きがある(上野, 1982)。その他、超勤手当等の諸手当のカットも課題としてある。保育そのものは労働時間内に保育事務、保育準備、職員会議等を行うことが難しく、きめ細かい保育を行うために重要な労働の内容であるにも関わらず、ヤミ超勤バッシングへとつながり、労働実態を無視した予算カットとなっている。

第二に、自治体当局による保育内容を規制する動きがあった。一つは人事異動をめぐる課題である。労働者の希望と承認に基づく人事異動を基準として労組は掲げているが、これも労組の監視・運動がないと、人事権を自治体当局の管理運営事項として、労働者の希望に反した形で行使していることである。また二つ目に、園長や主任を職場管理の目的で導入する傾向も出てきている。園長を管理職として位置づけることによって、職場の人事管理と保育内容への指導強化することを推進させることである。さらにそのことは行事を規制し、保育実践の自由な幅を抑制することにつながっている(上野, 1982)。合わせて、研修内容のあり方に対する規制、保育内容に対する規制などもあり、人事・保育実践の管理統制が行われることによって、主体的な保育を行う保育者としての立場を奪いながら、国や行政の保育制度に対して矛盾を感じることもない従順な保育労働者が誕生してしまう素地を作っていくことが危惧された。

このような背景には、不況、地方財政危機という状況があり、保育労働運動も停滞と再編の時期を1980年代から迎えていくのである。

## おわりに —— 今後の研究課題として ——

本論に挙げた職業病認定闘争の時期は、保育者が専門性を持って働くという意識が保母の中で根付いていく過渡期でもあった。課題は先に述べたが、個人としても職業病として申請する

表 7

年 次	職業病闘争	法令・計画等	調査・研究	備 考
1967 (昭和 42) 年	東大阪市市職労：都市合併直後で職場闘争を行う (2 月)	保育所緊急整備 5 か年計画 → 1971 年までに 3690 園 (新設)、250 園 (増築)、36 万人の乳幼児の入所へ		職場から労働組合作りをすすめる方針を展開。 ①職場改善 ②人員の増員と適正配置 ③稼働手当の増額を柱に、闘争が行われる。蛇草保育所が、42 年末～43 年 4 月にかけて、職場と地域の共同闘争を前進。 T 保母が発病した蛇草保育所は、同和保育所で運動の結果新設をされたものであり、地域の大きな期待であった。労働条件や保育条件は極めて劣悪であり、所長を通してあげる現場の要求や希望は、ほぼ放置された。
1968 (昭和 43) 年	○東大阪市市職労：T 保母の訴えによる初めての職業病-健康破壊の実態に直面 (6 月) ○公務員共闘全国統一ストライキ (10 月)		第 1 回 労災職業病一泊研修を開催。 大阪労働者の生命と健康を守る実行委員会発足 (5 月)	労働条件や環境改善、母性保護のための諸権利を確立する闘いの規定に、日常的な認識として、職場から一人の病氣も怪我も出さない目的、意識的な健康を守る闘いが行われていた。 かった (山根・第 4 章 p.37; 1974) ○労働組合にとって基本的な日常活動への「新しい課題」 ○職業病闘争の開始→「罹病者の会」を組織
1969 (昭和 44) 年			疲労調査の実施 東大阪市職員組合と関西医大衛生学教室による調査	蛇草闘争の経験がストライキの中で広げられた。全保育所で職場闘争が行われ、①時間内通院の保障、②リハのための「半日勤務」の都内保障を認めさせた。 罹病者を労働組合に団結させ、職業病についての全体の理解を深め、罹病者を軸に連絡会が包んで団結して病氣をなくす闘いを前進させる基礎を固めた。
1970 (昭和 45) 年			疲労調査の結果を報告 疲労調査 (1969 年実施) の結果を報告	疲労調査は、東大阪市の保母 61 名の頸肩腕障害、腰痛の患者発生について、自覚症・フリック・カー・筋力・足周囲を調査
1971 (昭和 46) 年		第二次保育所緊急整備 5 か年計画 → 1975 年までに 38 万人分の保育所を増増設	保母の労働負担に関する全国的アンケート調査を実施 全国社会福祉協議会保母会と労働科学研究所による調査	日本産業医学会、日本衛生学会 (1971 年) で報告し、保母の蕃種と職業病の発生重要性を提起した。
1972 (昭和 47) 年	東大阪市：毎年 1 回の保育労働者全員を対象とした特別健康診断を開始	○労働安全衛生法公布 ○労働省通達 学校給食調理者に対する衛生、健康管理対策	大阪働く者の生命と健康を守る実行委員会機関誌『労働と健康』創刊	この後に、名古屋、川崎、神戸、横浜、東京、豊中、京都、岐阜などで労働と健康のアンケート調査などが行われ、それらの報告により、保母の訴えの広がりや深刻さの重要性が認識されるようになった。
1973 (昭和 48) 年			労働省の監督点検 → 労基法違反施設が大半を占めることが報告	大阪保母の健康問題への取り組みが進められる。 ○東大阪保母検診の開始 ○保母職業病学習会の開始 ○公務員共闘争への取り組み
1973 (昭和 48) 年		労働省認定基準検討委員会 保母の認定について審議を開始 (4 月)		
1974 (昭和 49) 年	職業病 (頸肩腕障害) の労使間協定のための提案 国際電々大阪職業病対策協議会 (3 月)		労働省研究班 心身障害者施設労働者に多発している腰痛を防止するための中間報告 (6 月)	
1975 (昭和 50) 年	公立保母の職業病が認定される (川崎)	改正基準における作業態様の実例から保母の作業を外す (2 月)		

ことに大きなハードルがあり、長期の認定闘争になる中でも、一人の保母の訴えから開始された。成果として、①申請を積極的に行うように働きかけたこと、②認定までは長期(10年以上)に渡ったが、保育労働の環境改善を国に要求し、実行させたこと、③保母の労働は、私的なもの(子育て)ではなく、専門職であり、公務であることを社会に認知させる働きがあったこと、④最低基準の見直し(人員配置、椅子・机等の保育環境、保育内容の見直し)がなされてきたことである。

保育の中で健康と労働の実態調査で保母の労働状態を明らかにした60年代から70年代の闘争はそれまでの権利を守ること、労働環境への改善を訴える運動をより客観的にしたものであった。労働省等の行政側もそれまでの保母の労働に対する認識を変え、基準の改正を行なった。また保母自身も私病から業務労働上の災害であるという認識へと転換させ、専門職が行う労働の条件と環境の整備について、より重要視されるようになったのである。

現在、保育の質が問われる中、健康と労働、保育内容・実践と健康から捉えた保育労働の専門性とは何かを検討する必要があるのではないかと考える。

また今後の研究として、さらに掘り下げて、一つひとつの保育労働運動について考察していく必要があること、さらに無認可保育所の職業病の実態や、保育労働に関わる研究活動についても掘り下げていくことを課題としたい。

〔注〕

- 1) 須田和子(1973)「第七章 労働災害・職業病・公害病」川上武編著『社会福祉と諸科学7 福祉の医学』,一粒社, p.273
- 2) 須田和子, 前掲書, p.280
- 3) 労働災害・職業病の先行研究について, 優れたものが多い。飯島伸子『公害・労災・職業病年表』, すいれん舎, 2007年。角田豊・細川汀・辻村一郎編著『現代の労働と健康を守る権利』, 法律文化社, 1979年。坂寄俊雄・細川汀・窪田隼人『現代の労働災害と職業病』, 労働旬報社, 1967年がある。細川氏は医学から職業病・労働災害を捉え, 保育所の職業病の実態を調査し, 認定闘争に大きな貢献をしている。
- 4) 垣内国光・東社協保育工会編著(2007)『保育者の現在』, ミネルヴァ書房
- 5) 諏訪きぬ監修(2011)『保育における感情労働』, 北大路書房
- 6) 吉川和子(1967)「保母は教育労働者である」『季刊保育問題研究 No.22』新読書社, pp.1
- 7) 小倉襄二(1967)「保育労働論 考え方の視点と起点について」『季刊保育問題研究 No.22』新読書社, pp.20-25
- 8) 矢沢進(1982)「保育労働運動の課題と展望」(第1回保育労働運動研究集会 貴重報告)『保育労働運動』Vol.2, pp.61-73
- 9) 角田豊(1979年)「1 日本資本主義と労災・職業病, 公害」角田豊・細川汀・辻村一郎編『現代の労働と健康を守る権利』法律文化社, pp.4
- 10) 角田豊(1979年)前掲書
- 11) 古川景一(1985)「70年代労災職業病闘争の歴史と課題」『労働法律旬報』No.1115, pp.17

- 12) 阿久津一子（1972）「労災職業病闘争における教育学習活動の意義」『日本社会教育学会紀要 N.8』pp. 2
- 13) 寺脇隆夫（1975）「一、保育問題の背景と保育園の増設・整備」『児童福祉行政の焦点』一番ヶ瀬康子・寺脇隆夫編著 pp. 88-90 ささら書房
- 14) 近藤浩一郎他（1958）「保育所保母の実態について」『日本福祉大学研究紀要』第2号, pp. 112-148
- 15) 細川汀（1974）「第五章 保育所保母の健康障害の実態」細川汀, 横田昌子編著『保母の労働と職業病』ささら書房, pp. 67
- 16) 細川汀（1974）「第6章 保育労働と保母の労働負担」細川汀, 横田昌子編著『保母の労働と職業病』ささら書房, pp. 84-85

#### 【参考文献】

- ・池田省三「労災・職業病闘争の軌跡 —1— 自治労一〇年のとりくみをふりかえって」自治研中央推進委員会『月刊自治研』22巻, 1980年, pp. 90-100
- ・信太忠二ほか「労災職業病闘争の現状と課題」『月刊いのち：労働災害・職業病シリーズ 12巻号, 1983年, pp. 4-20
- ・古川景一「70年代労災職業病闘争の歴史と課題（労災職業病闘争の歴史・課題・展望）」近代評論社『労働法律旬』近代評論社, 1985年, pp. 16-26
- ・細川汀「労働と健康」30年目をふしめに拡大を（特集「労働と健康」誌発行30周年記念論文）『労働と健康』84号, 1973年, pp. 9-12
- ・矢沢進「保育労働運動の課題と展望」保育労働運動研究会『機関紙保育労働運動』No. 1, 1980年, pp. 1-15
- ・池田祥子・友松諦道編著『保育制度改革構想』戦後保育50年史④, 栄光教育文化研究所, 1997年
- ・上野悦子・中田照子ほか「特集1 保育労働と保育者の専門性を考える」『現代と保育』第3号, さ・さ・ら書房, 1979年6月, pp. 37-105

（にしがき みほこ 福祉教育開発センター）

2013年10月31日受理